**STC 310/2006, de 23 de octubre de 2006**

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Guillermo Jiménez Sánchez, Presidente, don Vicente Conde Martín de Hijas, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Ramón Rodríguez Arribas y don Pascual Sala Sánchez, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En el recurso de amparo núm. 6436-2004, promovido por la Asociación de refuerzos del Principado de Asturias, representada por la Procuradora de los Tribunales doña María Isabel Campillo García y asistida por el Letrado don Manuel Valiela García, contra la Resolución de 26 de febrero de 2004 del Director Gerente del Servicio de Salud del Principado de Asturias, por la que se establecen, con nombramiento de refuerzo de atención primaria, servicios mínimos, en el area sanitaria III (Avilés) con ocasión de la huelga de personal convocada para los días 27, 28 y 29 de febrero de 2004, así como contra la Sentencia de 21 de mayo de 2004 del Juez de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Oviedo, dictada en el recurso 62-2004, y contra la Sentencia de 13 de septiembre de 2004 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, dictada en el recurso de apelación núm. 91-2004. Ha sido parte el Servicio de Salud del Principado de Asturias, representado por la Procuradora doña Cayetana Zulueta Luchsinger y asistido por el Letrado don José Pérez García. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Guillermo Jiménez Sánchez, quien expresa el parecer de la Sala.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 28 de octubre de 2004 la Procuradora de los Tribunales doña María Isabel Campillo García, en nombre y representación de la Asociación de refuerzos del Principado de Asturias, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones administrativas y judiciales de las que se deja hecho mérito en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. Los hechos relevantes para la resolución de la presente demanda de amparo son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) La Asociación de refuerzos del Principado de Asturias, demandante de amparo, recurrió en vía contencioso-administrativa, por el procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales de la persona, la Resolución del Director Gerente del Servicio de Salud del Principado de Asturias (SESPA, en lo sucesivo) de 26 de febrero de 2004, por la que se establecían servicios mínimos en la huelga convocada por el personal con nombramiento de refuerzo en atención primaria en el área sanitaria III (Avilés-Asturias) para los días 27, 28 y 29 de febrero de 2004. Consideraba en su recurso que el Director Gerente carecía de competencia para establecer servicios mínimos en caso de huelga; que la resolución por la que se designaron tales servicios carecía de motivación; que los servicios designados como mínimos afectaban y comprendían a la totalidad del personal de refuerzo que presta servicios en atención primaria en el área sanitaria a que afectaba la convocatoria; y, finalmente, que tales servicios mínimos comprendían a la totalidad de los trabajadores que integran del comité de huelga.

b) El recurso fue desestimado por Sentencia de 21 de mayo de 2004 del Juez de lo Contencioso-administrativo núm. 3 de Oviedo. En dicha Sentencia se rechazaron los motivos planteados por la recurrente en virtud de las siguientes consideraciones:

- Respecto de la incompetencia del Director Gerente del SESPA para la fijación de los servicios el Juez constató que tal competencia resulta expresamente establecida por la Ley del Principado de Asturias 14/2001, que inequívocamente reconoce en el Director General del SESPA la condición de autoridad gubernativa en el ámbito sanitario, sin que conste ninguna circunstancia procesal derivada de la tramitación de la cuestión de inconstitucionalidad 5633-2002 planteada contra dicha disposición que permita considerarla derogada.

- Respecto de la designación como servicios mínimos de la totalidad del comité de huelga considera la Sentencia que la decisión es ajustada a Derecho a la vista de las necesidades existentes y de lo ajustado de la plantilla. Razona que, tomando en cuenta las concretas circunstancias concurrentes, la colisión existente entre el derecho de huelga y la necesidad de prestar el servicio sanitario en las condiciones de seguridad a las que tienen derecho todos los ciudadanos debe resolverse, en el caso considerado, a favor del bien de superior naturaleza, esto es, dando preferencia a la cobertura de las necesidades del servicio sanitario.

- Finalmente el órgano judicial rechaza la alegación de falta de motivación en la resolución impugnada por considerar que los recurrentes conocen sobradamente la situación que se produce en el ámbito sanitario durante el fin de semana, así como el carácter ajustado de la plantilla. Por este motivo no era precisa mayor explicitación del motivo de los servicios mínimos fijados, pues para ellos es un hecho notorio y evidente que, aun cuando sea de modo tácito, se puede deducir de la motivación sin entrar en el terreno conjetural.

c) Frente a la Sentencia del Juez de lo Contencioso-Administrativo se interpuso recurso de apelación, que fue igualmente desestimado por Sentencia de 13 de septiembre de 2004 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias. La Sala, reiterando los argumentos contenidos en la Sentencia del Juez en cuanto a la competencia del Director Gerente del SESPA y a la falta de necesidad de una motivación específica de la resolución administrativa, señala que el propio comité de huelga reconoció como servicios mínimos en la reunión mantenida para establecer la propuesta de los mismos “todos los refuerzos reglamentarios”, discrepando así, no tanto de los servicios mínimos fijados, como de la determinación de los concretos trabajadores que tenían que cubrirlos, cuestión que excede del propio contenido de la resolución recurrida, la cual se limitó a establecer los servicios mínimos. Aun cuando pueda estimarse excesiva la determinación de todos los servicios de refuerzo como servicios mínimos, el reconocimiento que de ello hizo el comité de huelga impide la estimación del recurso, al tiempo que pone de manifiesto que debían realizar los servicios mínimos quienes habían de desempeñar su trabajo los días fijados por la huelga.

3. En la demanda de amparo se aduce vulneración del derecho fundamental a la huelga reconocido en el art. 28.2 CE. Tal vulneración se habría producido, en opinión de la entidad recurrente, tanto porque el órgano que estableció los servicios mínimos mediante la resolución administrativa impugnada carece de la neutralidad e independencia que viene exigiendo la jurisprudencia constitucional, como porque la resolución administrativa carece de la debida motivación y de una justificación de la decisión adoptada relativa a los concretos servicios mínimos establecidos.

Por otra parte los concretos servicios mínimos fijados no respetan el requisito de proporcionalidad, pues el dato de que nos encontremos ante un servicio esencial para la comunidad no puede implicar la supresión de derecho de huelga de los trabajadores que hubieran de prestarlo, como así se desprende de la designación de la totalidad de la plantilla de refuerzos para la prestación de los servicios mínimos, sin ofrecer una justificación que permita ponderar el respeto del principio de proporcionalidad. A tal efecto se razona que la jurisprudencia de este Tribunal exige que el acto de fijación de los servicios mínimos resulte adecuadamente motivado, sin que sean suficientes indicaciones genéricas aplicables a cualquier conflicto. En tal sentido ha de considerarse necesario que, además de existir una especial justificación, ésta se exteriorice adecuadamente, con objeto de que los destinatarios conozcan las razones y los intereses por los cuales su derecho se sacrificó, a fin de que los interesados puedan defenderse ante los órganos judiciales.

Finalmente en la demanda se argumenta que la vulneración del derecho de huelga se produjo también como consecuencia de que la totalidad de los miembros de comité de huelga fueron designados para prestar los servicios mínimos, impidiendo así injustificadamente el ejercicio de las funciones de éste y, en consecuencia, vaciándolo de contenido y funciones. Tal designación, no sólo exigiría una especial motivación causalizada y la expresión de los factores y criterios que fueron tenidos en cuenta, sino que precisaría asímismo ser acompañada con una motivación adicional de las razones por las cuales los miembros del comité de huelga, y no otros, fueron designados para la cobertura de los servicios mínimos.

4. La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, por providencia de 5 de julio de 2005, acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 50.3 LOTC, conceder a la entidad demandante de amparo y al Ministerio público plazo común de diez días para que formulasen, con las aportaciones documentales oportunas, las alegaciones que estimaran pertinentes en relación con la carencia manifiesta de contenido constitucional de la demanda [art. 50.1 c) LOTC].

Tras acceder a la solicitud formulada por el Fiscal en orden a que, con carácter previo a evacuar el trámite conferido, se requiriera a la demandante que aportase la resolución administrativa impugnada, mediante providencia de 27 de septiembre de 2005 se concedió nuevo plazo común de diez días al Ministerio público y a la demandante de amparo para que formulasen o completaran las alegaciones ya formuladas como consecuencia del traslado conferido mediante la citada providencia de 5 de julio de 2005.

5. El Fiscal y la entidad demandante de amparo formularon alegaciones mediante escritos presentados los días 18 y 20 de octubre, respectivamente, en los cuales interesaron la admisión a trámite de la demanda de amparo por las razones que se expondrán más adelante cuando se haga referencia a las alegaciones que, en cumplimiento del trámite ordenado por el art. 52.1 LOTC, se efectuaron tras la admisión a trámite de la demanda.

6. Mediante providencia de 15 de noviembre de 2005 la Sala Segunda, de conformidad con lo dispuesto en el art. 11.2 de la Ley Orgánica de este Tribunal Constitucional, acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, ordenó dirigir atenta comunicación a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias y al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Oviedo para que, en el plazo de diez días, remitieran testimonio o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al recurso de apelación núm. 91-2004 y al recurso contencioso-administrativo núm. 62-2004, respectivamente, debiendo emplazar el Juzgado a quienes hubiesen sido parte en el proceso, salvo al demandante de amparo, para que pudieran comparecer en el presente recurso de amparo en el término de diez días, si así lo deseasen.

7. Mediante providencia de 9 de enero de 2006 se tuvo por personada a la Procuradora doña Cayetana Zulueta Luchsinger, en representación del SESPA (quien así lo había interesado mediante escrito presentado el 20 de diciembre anterior) y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC, se acordó dar vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio público por término de veinte días, dentro de los cuales podrían presentar las alegaciones que estimaran pertinentes.

8. El Fiscal formuló alegaciones mediante escrito presentado el 19 de enero de 2006. Tras resumir las actuaciones procesales que condujeron al dictado de las resoluciones judiciales impugnadas resalta que la vulneración del derecho fundamental a la huelga que se esgrime en la demanda se reprocha al acuerdo administrativo impugnado en la vía judicial previa, y sólo indirectamente, en la medida en que no sirvieron para reparar tal pretendida lesión, la queja puede entenderse dirigida contra las resoluciones judiciales dictadas en instancia y en apelación.

Rechaza que la vulneración aducida se haya producido por falta de motivación del acuerdo de fijación de servicios mínimos o por la designación de la totalidad de la plantilla de refuerzo y la designación de los trabajadores que integran el comité de huelga, pues los servicios mínimos fueron pactados y aceptados por el comité, sirviéndose en su argumentación de la cita de las SSTC 51/1986 y 123/1992.

Distinta es la posición mantenida por el Ministerio público en cuanto a la existencia o no de la aducida vulneración del derecho de huelga por el hecho de que los servicios mínimos fuesen fijados por el Director Gerente del SESPA. Sobre esta cuestión advierte que resulta obligado concluir, en la misma línea seguida en las alegaciones formuladas en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 5633-2002 (en la que se cuestionaba la conformidad con la Constitución del art. 15 de la Ley 1/1992, de 2 de julio, del SESPA, precepto en el cual se le atribuye la facultad de fijar los servicios mínimos en caso de huelga del personal), que el Director Gerente del SESPA, a la vista de las funciones que le confiere la propia Ley, no puede considerarse como un órgano de gobierno ni reúne las características de neutralidad e independencia que la doctrina de este Tribunal exige que concurran en el órgano al cual se atribuye la facultad de fijar los servicios mínimos. El propio art. 15 ya citado califica a dicho Director Gerente como órgano de dirección y gestión, y el examen de las funciones a que se hace referencia en el indicado precepto no conduce sino a confirmar su carácter gestor y no político, de suerte que no puede afirmarse su imparcialidad sino, al contrario, su condición de interesado en el funcionamiento a pleno rendimiento del servicio, puesto que responde de ello ante el Consejero de Gobierno del Principado de Asturias, quien lo nombra y separa libremente.

Consecuencia de lo anterior es que el Fiscal interese el otorgamiento del amparo solicitado, por entender vulnerado el derecho de huelga (art. 28.2 CE), y, en consecuencia, la anulación de la resolución administrativa y de las Sentencias impugnadas.

9. La entidad demandante de amparo, con fecha 6 de febrero de 2006, formuló alegaciones dando por reproducidas las contenidas en la demanda de amparo.

10. La representación procesal del SESPA formuló alegaciones el 7 de febrero de 2006, interesando la inadmisión de la demanda de amparo y subsidiariamente su desestimación.

Aduce que la demanda de amparo resulta inadmisible, porque frente a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia, desestimatoria del recurso de apelación, cabía interponer recurso de casación para unificación de doctrina en el término de treinta días. Al no haberse hecho uso de este recurso procesal, ni se agotó la vía judicial previa, ni el recurso de amparo se dedujo contra resolución judicial firme, puesto que se interpuso antes de que hubiera transcurrido el indicado plazo. Para el caso de que no fuese acogida esta objeción procesal alega que la demanda reproduce la argumentación vertida en la vía judicial previa, tratando así de convertir el recurso de amparo en una tercera instancia, lo cual supone desnaturalizar el recurso de amparo. Por lo demás contestar la demanda de amparo supondría reproducir la argumentación esgrimida en la vía judicial y las razones ofrecidas en las Sentencias del Juzgado y del Tribunal Superior de Justicia, que expresamente hace suyas.

11. Por providencia de 19 de octubre de 2006 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 23 del mismo mes y año.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. En el presente recurso de amparo se aduce que el derecho de huelga reconocido en el art. 28.2 CE resultó vulnerado por la Resolución de 26 de febrero de 2004 del Director Gerente del Servicio de Salud del Principado de Asturias (SESPA, en lo sucesivo), por la que se establecen, con nombramiento de refuerzo de atención primaria, servicios mínimos, en el área sanitaria III (Avilés) con ocasión de la huelga de personal convocada para los días 27, 28 y 29 de febrero de 2004. Frente a las Sentencias que en instancia y apelación desestimaron el recurso contencioso-administrativo deducido contra aquélla no se dirige ningún reproche autónomo, sino únicamente el de no haber reparado la lesión del derecho de huelga ocasionado por la resolución administrativa.

2. Como ha quedado expuesto con detalle en los antecedentes de esta Sentencia la entidad recurrente entiende vulnerado su derecho de huelga porque la resolución administrativa frente a la que demanda amparo no respetó el deber de especial de motivación requerido por la restricción de derecho de huelga que la fijación de servicios mínimos lleva consigo. Desde un punto de vista material alega que la fijación de los concretos servicios mínimos establecidos en el caso (que afectaban y comprendían a la totalidad de la plantilla de refuerzos así como a todos los integrantes del comité de huelga) sin ofrecer una justificación suficiente no respeta las exigencias de proporcionalidad en la imposición del sacrificio del derecho fundamental en juego. Por otra parte entiende que no concurren en el Director Gerente del SESPA, quien legalmente tiene atribuida la facultad de fijar los servicios mínimos, las garantías de neutralidad y de independencia propias de la autoridad gubernativa a que se refiere el art. 10.2 del Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, regulador del derecho de huelga.

El Ministerio Fiscal entiende que la aceptación de los servicios mínimos efectuada por los huelguistas, que como circunstancia de hecho resulta aquí incontrovertible, conduce a rechazar la existencia de la denunciada vulneración del derecho de huelga, tanto por lo que se refiere a la aducida falta de motivación de la resolución administrativa (que resultaría ya innecesaria) como por el carácter desproporcionado de los servicios mínimos concretamente fijados. Sin embargo, siguiendo las alegaciones efectuadas en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 5633-2002, entiende que el Director Gerente del SESPA, tal como resulta configurado en su normativa reguladora, no reúne las garantías de neutralidad e independencia exigibles a la autoridad gubernativa, razón por la cual interesa el otorgamiento del amparo.

Por su parte el SESPA, además de advertir que, en su opinión, la demanda resulta inadmisible por falta de agotamiento de la vía judicial previa, postula subsidiariamente su desestimación por entender que reproduce la argumentación empleada en la vía judicial previa, desnaturalizando así el recurso de amparo y no ofreciendo otra posibilidad que la remisión a la contestación de tales argumentos dada por los órganos de la jurisdicción ordinaria.

3. Hemos de comenzar por rechazar el óbice procesal planteado por el SESPA, consistente en que la entidad recurrente no habría agotado la vía judicial antes de interponer su demanda de amparo [art. 44.1, apartado a) LOTC], por cuanto frente la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia, desestimatoria del recurso de apelación deducido contra la del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Oviedo, hubiera debido presentar recurso de casación para unificación de doctrina en el término de treinta días. Frente a esta alegación basta la lectura del art. 96, apartados 1 y 2, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, para apreciar que el recurso de casación para unificación de doctrina sólo cabe contra sentencias dictadas en única instancia, no contra las dictadas en grado de apelación, por lo que su utilización en este caso habría resultado manifiestamente improcedente.

4. Abordando ya la cuestión central que propone el presente recurso de amparo (esto es, si se produjo o no por la resolución administrativa frente a la que se interpone la lesión del derecho fundamental a la huelga reconocido en el art. 28.2 CE que se denuncia), nuestro análisis ha de comenzar con el de la cuestión de si el Director Gerente del SESPA reviste o no los caracteres de autoridad gubernativa dotada de la neutralidad e independencia exigibles en quien ha de fijar los servicios mínimos a que se refiere el art. 10.2 del Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, regulador del derecho de huelga; pues de llegarse a una respuesta negativa resultaría innecesario el estudio de los concretos servicios mínimos fijados, en la medida en que el derecho fundamental habría resultado ya lesionado y, en consecuencia, el restablecimiento del derecho fundamental llevaría consigo la anulación de la resolución dictada por un órgano que no está dotado de las garantías constitucionalmente exigibles, así como la de las Sentencias que no repararon la vulneración constatada.

La respuesta a esta cuestión viene ofrecida por la reciente STC 296/2006, de 11 de octubre, que resolvió la cuestión de inconstitucionalidad núm. 5633-2002, en la cual se declaró inconstitucional y nulo el apartado l) del art. 15.2 de la Ley asturiana 1/1992, de 2 de julio, del SESPA, modificado por la Ley 14/2001, de 28 de diciembre, de medidas presupuestarias, administrativas y fiscales, precepto que atribuye al Director Gerente del SESPA la facultad de “fijar los servicios mínimos en los casos de huelga del personal, previa consulta a las centrales sindicales más representativas”. En esta Sentencia constitucional, tras estudiar detalladamente el régimen jurídico al que se sujeta el Director Gerente del SESPA, se llega a la conclusión de que no se trata de un órgano político, esto es, políticamente responsable ante los ciudadanos de modo directo o indirecto, sino que le conviene la calificación de órgano de gestión y que, precisamente por ello, no reúne las condiciones de neutralidad e independencia necesarias para que la atribución de la competencia para fijar los servicios mínimos en caso de huelga pueda considerarse como respetuosa con el contenido del derecho de huelga reconocido en el art. 28.2 CE. La remisión a la doctrina expuesta en la citada Sentencia del Pleno de este Tribunal resulta, tras lo acabado de exponer, necesaria y conveniente a fin de evitar eventuales desviaciones interpretativas a la par que reiteraciones innecesarias.

5. La apreciación de la vulneración del derecho a la huelga en la designación del Director Gerente del SESPA como órgano competente para la fijación de los servicios mínimos determina la vulneración del derecho fundamental en el acto de ejercicio de tal competencia, lo que, consecuentemente, tal como hemos anticipado, hace innecesario el análisis del contenido de los servicios mínimos establecidos.

### F A L L O

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar la demanda de amparo formulada por la Asociación de refuerzos del Principado de Asturias, y en consecuencia:

1º Declarar que se ha vulnerado el derecho a la huelga (art. 28.2 CE) de la entidad demandante de amparo.

2º Restablecer a la entidad recurrente en la integridad de su derecho, y a tal fin declarar la nulidad de la Resolución de 26 de febrero de 2004 del Director Gerente del Servicio de Salud del Principado de Asturias, por la que se establecen, con nombramiento de refuerzo de atención primaria, servicios mínimos, en el área sanitaria III (Avilés) con ocasión de la huelga de personal convocada para los días 27, 28 y 29 de febrero de 2004, así como la de la Sentencia de 21 de mayo de 2004 del Juez de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Oviedo, dictada en el recurso 62-2004, y la de la Sentencia de 13 de septiembre de 2004 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, dictada en el recurso de apelación núm. 91-2004.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veintitrés de octubre de dos mil seis.